



**Thematic Week:** Water Economics and Financing

**Thematic Axis:** Water Markets

**Title:** Escasez y sequía en España y los nuevos retos de la Directiva marco del Agua<sup>1</sup>

**Authors:** Abel La Calle Marcos<sup>2</sup>

**Abstract:**

La sequía es un fenómeno natural que muchas veces constituye un problema para la sociedad. La concepción social de este fenómeno y las respuestas que ha tenido a través de los tiempos han ido cambiando y ello se puede analizar a través de las leyes. El análisis en las leyes de aguas españolas muestra además de esta evolución, las medidas que se han establecido a través del tiempo para tratar de paliarlo. El nuevo paradigma de la política de aguas que inaugura la Directiva marco del agua representa un cambio muy importante de esa evolución. El nuevo marco jurídico comunitario pone el acento en la protección y uso sostenible del agua y por tanto en un mayor control para que las medidas adoptadas en materia de sequía no supongan un obstáculo en la consecución de los objetivos ambientales. Este nuevo paradigma implica integrar la gestión de las sequías en la planificación hidrológica, diferenciarla de la escasez de origen social y económico a efectos de permitir un deterioro temporal de las aguas y condicionar la aplicación de medidas que puedan producir un deterioro del estado de las aguas y ecosistemas asociados.

**Keywords:**

---

<sup>1</sup> La presente ponencia es una revisión del estudio del autor del capítulo «Sequía y adaptación de la Directiva marco del agua», en AAVV, *La sequía en España. Directrices para minimizar su impacto*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007, pp. 107-129.

<sup>2</sup> Profesor de la Universidad de Almería

## Introducción

La política de aguas está en un momento de transición en la Unión Europea con motivo de la aplicación de Directiva marco del agua<sup>3</sup>. Este nuevo marco jurídico refleja una concepción del medio natural como ecosistemas en los que vivimos y de los que dependemos, frente a la concepción anterior que la percibía como mera suma de recursos naturales disponibles para el crecimiento económico. Probablemente, este cambio de concepción se debe al estado de sobreexplotación y deterioro al que hemos sometido estos ecosistemas y la consiguiente dificultad para utilizarlos en dicho crecimiento económico o disfrutarlos en nuestro desarrollo lúdico y emocional. Así, la finalidad de la nueva política de aguas es la protección del agua y los ecosistemas asociados y su uso sostenible, y el objetivo concreto es alcanzar el buen estado de las aguas europeas en el 2015.

Para alcanzar su finalidad la nueva política de las aguas ha de adoptar el modelo de la sostenibilidad y esto supone sustituir su hasta ahora primordial función de aumento de la oferta de nuevos recursos hídricos para el crecimiento por el control de la demanda para lograr un uso sostenible de las aguas. Se trata de decrecimiento en el consumo de recursos naturales, es necesario devolverle agua a los ecosistemas para mejorar su salud, su resiliencia.

Este cambio del paradigma solo es posible si todos los agentes sociales se corresponsabilizan en ello por lo que toma un papel especialmente relevante la participación pública. Pero también es necesario un cambio de modelos en esta participación, si antes parecía suficiente la existencia de consultas públicas sobre los proyectos concretos, ahora se hace imprescindible que los ciudadanos se involucren de forma activa en proceso de decisión, cuando aún todas las opciones son posibles y hasta la toma de la decisión final. Participación que no puede reducirse a los usuarios con intereses económicos, ha de ampliarse a todos los interesados y al público en general.

La planificación y la gestión de las aguas que se desprende de esta nueva política de aguas tratan de ser integrada frente a la fragmentación anterior. La función esencial de la planificación viene siendo la disponibilidad del recurso hídrico, su aumento y reparto, y por otro lado, una protección parcial de la calidad atendiendo a la utilidad social que cumplían las aguas. La nueva planificación y gestión pretende actuar sobre todas las aguas y los ecosistemas acuáticos integrando la protección y el uso sostenible, incorporando el conocimiento científico actualizado, actuando con eficacia, eficiencia y efectividad, y estableciendo un seguimiento de su aplicación continuo que permita reaccionar de forma ágil para alcanzar el buen estado de las aguas.

En esta nueva política de aguas el fenómeno de la sequía y su integración en la planificación y gestión de las aguas requieren una necesaria revisión de cuyos aspectos jurídicos trata este análisis.

### **El uso y abuso del concepto de sequía**

El concepto de sequía no es un concepto propiamente jurídico en el uso actual del español se entiende como la falta de lluvias, que produce la sequedad de los campos y la disminución o desaparición de las corrientes de agua<sup>4</sup>.

El Derecho toma dicho concepto lo caracteriza jurídicamente con determinados requisitos (prolongada, de origen natural, etc.) y les asocia una serie de efectos jurídicos que en este caso son principalmente facultades excepcionales de los poderes públicos para paliar sus efectos (reducción de los trámites, mayores poderes de gestión, etc.).

El acceso a estas facultades excepcionales de los poderes públicos ha llevado en no pocas ocasiones a un uso injustificado o un abuso del concepto de sequía, ya que se han aprovechado situaciones de sequía más o menos extraordinarias para aprobar obras hidráulicas de forma excepcional evitando su tramitación ordinaria.

Por otra parte también se ha producido un abuso del término sequía para enfatizar la percepción de necesidad de agua con expresiones como la sequía estructural y endémica. Este abuso ha producido una confusión entre lo que se podría denominar la escasez social y económica del agua y

---

<sup>3</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas DO L 327 22/12/2000.

<sup>4</sup> Manuel Seco, Olimpia Andrés y Gabino Ramos, *Diccionario del Español Actual*, Aguilar, Madrid, 1999.

la sequía como fenómeno natural<sup>5</sup>. Esta confusión oculta la responsabilidad social y de los poderes públicos en el aumento de lo que la profesora Pita López denomina fragilidad ante el riesgo de la sequía, es decir la cantidad de personas y bienes expuestos a los daños que produce la sequía.

Un ejemplo del aumento de la fragilidad ante el riesgo de sequía se encuentra en el elevado índice de explotación hídrica<sup>6</sup> que se mantiene en gran parte de las demarcaciones hidrográficas españolas. Este índice, superior al cuarenta por ciento en muchos casos, hace que España se encuentre con un severo estrés hídrico, de los más altos del entorno europeo<sup>7</sup>.

### **La sequía en la Ley de aguas española**

Con el objeto de tener una idea de cómo ha sido tratada la sequía en las distintas modificaciones de la Ley de aguas española se realiza a continuación un breve recorrido por las citadas reformas.

La Ley de 1879<sup>8</sup> recogió la sequía como una situación de escasez de agua temporal e intensidad variable que, cuando era «extraordinaria», facultaba a la Administración acordar la expropiación temporal del agua necesaria para el abastecimiento de una población, mediante la indemnización correspondiente en favor del particular<sup>9</sup>.

La Ley de 29/1985<sup>10</sup> continuó con una concepción similar, matizando que la sequía «extraordinaria» es un estado de necesidad, urgencia o situación anómala o excepcional, y que facultaba de forma amplia a la Administración a adoptar «las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico»<sup>11</sup>.

La sequía de 1991-1995 se citó como justificación de dos modificaciones legales. De un lado, la Ley 9/1996 introdujo medidas respecto de la eficiencia en la gestión del agua y el endurecimiento de la disciplina sancionatoria en el caso de inaplicación de las medidas que se adoptan en caso de sequía extraordinaria y estados similares<sup>12</sup>. De otro lado, la Ley 46/1999<sup>13</sup> se motivó en la «búsqueda de soluciones alternativas» que permitieran incrementar la producción de agua con la desalación o reutilización, y potenciar la eficiencia a través la flexibilización del régimen concesional. No obstante se refirió a la sequía para calificar determinadas obras hidráulicas de interés general<sup>14</sup> y para facultar a la Administración a modificar las condiciones de vertido a fin de garantizar los objetivos de calidad<sup>15</sup>.

La Ley del Plan Hidrológico Nacional<sup>16</sup> recoge en su exposición de motivos que «la gestión de las sequías» es una de las medidas que traslucen la preocupación por garantizar un uso racional y sostenible de los recursos hídricos. En su texto articulado establece al respecto un mandato de desarrollo de directrices e instrumentos para la gestión de las sequías<sup>17</sup>. Los instrumentos son: un «sistema global de indicadores hidrológicos» para su previsión y referencia en la declaración formal de «situaciones alerta y eventual sequía», los planes especiales de actuación en los ámbitos de los planes hidrológicos de cuenca y los planes de emergencia ante situaciones de sequía que

---

<sup>5</sup> María Fernanda Pita López, Recomendaciones para el establecimiento de un sistema de indicadores para la previsión, el seguimiento y la gestión de la sequía, en AAVV, La sequía en España. Directrices para minimizar su impacto, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007, pp. 107-129.

<sup>6</sup> Extracción de agua dulce media por año dividida por el promedio de los recursos hídricos a largo plazo. Ver: [http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/W/water\\_exploitation\\_index](http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/W/water_exploitation_index)

<sup>7</sup> Ver: <http://dataservice.eea.europa.eu/atlas/viewdata/viewpub.asp?id=2682>

<sup>8</sup> Ley de 13 de junio de 1879.

<sup>9</sup> Artículo 168 de la Ley de 1879.

<sup>10</sup> Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas.

<sup>11</sup> Ver artículos 56, 58 y Disposición transitoria segunda y tercera de la Ley 29/1985.

<sup>12</sup> Artículos 2 y 3 de la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, en los que se modifica y amplía, respectivamente, los artículos 63 y 109.2 de la Ley 29/1985.

<sup>13</sup> Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

<sup>14</sup> Artículo único, número decimosexto de la Ley 46/1999 por la que se modifica el artículo 44 de la Ley 29/1985.

<sup>15</sup> Artículo único, número trigésimo sexto de Ley 46/1999 por la que se modifica el artículo 96 de la Ley 29/1985.

<sup>16</sup> Ley 10/2001, de 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional.

<sup>17</sup> Artículos 6 y 27 de la Ley 10/2001.

habrán de realizarse en los abastecimientos de poblaciones igual o superiores a veinte mil habitantes.

El texto refundido de la Ley de Aguas de 2001<sup>18</sup> se introdujo también una modificación en el régimen de los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, al permitir que se autoricen nuevas extracciones en circunstancias de sequía previamente constatadas por la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca y de acuerdo con el Plan de ordenación para la recuperación del acuífero<sup>19</sup>.

La Ley 62/2003, que pretendió incorporar al derecho español la Directiva marco del agua, recogió una nueva referencia a la sequía al ampliar los objetivos de la protección incluyendo, entre otros, el de «paliar los efectos de las inundaciones y sequías»<sup>20</sup>. El Reglamento de Planificación hidrológica<sup>21</sup> ha venido a desarrollar parte de la adaptación incompleta realizada por la Ley y en materia de la sequía como excepción al cumplimiento de los objetivos medioambientales establece las condiciones necesarias, así como los efectos respecto de los caudales ecológicos<sup>22</sup>. No obstante no se ha completado la adaptación pues se mantiene la preferencia del abastecimiento sobre los objetivos medioambientales (caudales ecológicos y niveles de disponibilidad de las aguas subterráneas) sin someterlos expresa y claramente a los casos y condiciones establecidos en la Directiva marco del agua. En el Derecho español sólo caben las excepciones contempladas en el Derecho comunitario y con las condiciones que este establece en cumplimiento del consolidado principio de primacía.

### **Los instrumentos jurídicos entorno a la sequía**

En el recorrido histórico realizado se puede comprobar cómo se han ido incorporando a la Ley de aguas distintos instrumentos para permitir que los poderes públicos pueda paliar los efectos de las sequías, a los que se van a dedicar los siguientes párrafos.

En la planificación hidrológica, aunque la Ley de 1985 no mencionó la sequía entre los contenidos de los planes hidrológicos de cuenca<sup>23</sup>, los planes hidrológicos de cuenta sí adoptaron una regulación específica al respecto (PP.HH.C. del Ebro, Guadalquivir, Tajo)<sup>24</sup> o medidas particulares (PP.HH.C. del Norte, Guadiana, Sur y Segura)<sup>25</sup>. Como ya se ha dicho, será con la Ley del Plan hidrológico nacional cuando se establezca la obligación expresa de planificar la respuesta pública en casos de sequía<sup>26</sup>.

En las medidas de gestión hidrológica de carácter general, existen distintos instrumentos que pueden tener una especial relevancia para paliar los efectos de la sequía. Inicialmente la ley afirmó que «no ampara el abuso del derecho en la utilización de las aguas ni el desperdicio o mal uso de las mismas, cualquiera que fuese el título que se alegare»<sup>27</sup> para, con posterioridad, establecer la obligatoriedad del uso eficiente del agua a través de facultar a la Administración pública a revisar por este motivo y sin indemnización, las concesiones de abastecimiento de poblaciones y regadíos<sup>28</sup>. Además, existen también un conjunto de medidas de interés a estos efectos que permiten modificar los aprovechamientos de las aguas y la cesión de los derechos de uso de las aguas. Las facultades de modificación de los aprovechamientos son: la de fijar el régimen de explotación de los embalses y acuíferos cuando así lo exija la disponibilidad del recurso<sup>29</sup>; la de limitar o condicionar los usos de las aguas para garantizar su explotación racional<sup>30</sup>, y la de sustituir el origen de los caudales concedidos para garantizar la asignación de las aguas de mejor calidad a

<sup>18</sup> Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

<sup>19</sup> Disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>20</sup> Artículo 129.25 de Ley 62/2003.

<sup>21</sup> Real Decreto 907/2007 por el que se aprueba el Reglamento de planificación hidrológica.

<sup>22</sup> Artículos 38 y 18.4 del Real Decreto 907/2007.

<sup>23</sup> Artículo 40 de la Ley 29/1985.

<sup>24</sup> Artículos 39.6, 105 y 134 a 138 del PHC Ebro; 14.2, 36.1 y 38 PHC Guadalquivir; y 8 y 42 PHC Tajo.

<sup>25</sup> Apartado I y artículo 29 y 30 PHC Norte I, II y III; .6 PHC Guadiana I y II, 13 del PHC Sur

<sup>26</sup> Artículo 6 y 27 de la Ley 10/2001.

<sup>27</sup> Antigua artículo 48.4 de la Ley 29/1985 y actual 50.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>28</sup> Artículo 65.2 y 4 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>29</sup> Artículo 55.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>30</sup> Artículo 55.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

los abastecimientos<sup>31</sup>. La cesión de los derechos sobre el uso privativo de las aguas se puede realizar a través de los centros de intercambio y los contratos de cesión. Los centros de intercambio (conocidos como bancos de aguas por ciertas similitudes con el creado en California en la sequía de principios de los noventa), permiten al Organismo de cuenca realizar ofertas públicas para la adquisición de derechos de uso del agua, que posteriormente pueden ceder a otros usuarios mediante una oferta pública de cesión a cambio de un precio preestablecido<sup>32</sup>. Los contratos de cesión, son acuerdos entre dos titulares de concesiones o derechos al uso privativo de las aguas, mediante el cual el cedente cede al cesionario dicho uso privativo de forma temporal y, en su caso, a cambio de una contraprestación económica, y cuya validez está sujeta a la previa autorización de la Administración<sup>33</sup>.

Como medidas de gestión hidrológica de carácter reactivo y coyuntural, la Ley otorga a la Administración una amplia capacidad para superar los casos de sequías «extraordinarias», otorgándole la facultad de adoptar las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión. La aprobación de dichas medidas llevará implícita la declaración de utilidad pública de las obras, sondeos y estudios necesarios para desarrollarlos, a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación<sup>34</sup>. Las repetidas medidas también son de aplicación a los aprovechamientos de aguas privadas<sup>35</sup>. En materia de vertidos, la sequía también faculta al Organismo de cuenca para modificar las condiciones de vertido, con carácter general, a fin de garantizar los objetivos de calidad<sup>36</sup>. Por último, la Ley establece ante el incumplimiento reiterado de estas medidas un régimen sancionatorio agravado.

No se debe concluir este análisis de instrumentos entorno a la sequía sin hacer mención al citado abuso de la sequía como medio para realizar actuaciones obviando las garantías jurídicas de su tramitación ordinaria (obras hidráulicas, contratos públicos, modificaciones legales, etc.). No es este el objeto del presente trabajo y por ello sólo se llama la atención sobre este profuso e importante problema a golpe de Real Decreto Ley<sup>37</sup>.

El precedente análisis de los instrumentos jurídicos que permiten a la Administración paliar los efectos de la sequía como riesgo natural ha de completarse con el estudio de los cambios introducidos por las Directiva marco del agua. Cabría pensar que al tratarse de una Directiva comunitaria y al haberse cumplido el plazo de adaptación<sup>38</sup> sería suficiente acudir al Derecho interno para conocer las modificaciones que se han producido, sin embargo la adaptación realizada en 2003<sup>39</sup> entiendo que fue incorrecta e incompleta lo que ha obligado a acudir al texto comunitario como referencia principal. La adaptación realizada en el Reglamento de planificación de 2007<sup>40</sup> se ajusta ya a la Directiva a excepción de algún aspecto que se mencionará.

### **La sequía en la Directiva marco del agua**

Se ha dicho más arriba que la Unión Europea está en un momento de transición en la política de aguas a través de la Directiva marco del agua y que ello supone revisar también la forma en que se ha actuado para paliar los efectos de la sequía.

La Directiva marco del agua, trata de llevar la política de aguas un nivel elevado de protección del medio ambiente<sup>41</sup> y proyectarlo sobre otras políticas públicas<sup>42</sup>, bajo la consideración de que el

<sup>31</sup> Artículo 61.3 y 92.h del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>32</sup> Artículo 71 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>33</sup> Artículo 67 a 70 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>34</sup> Artículo 56 de la Ley 29/1985.

<sup>35</sup> Disposición transitoria segunda y tercer de la Ley 29/1985.

<sup>36</sup> Artículo único, número trigésimo sexto de Ley 46/1999 por la que se modifica el artículo 96 de la Ley 29/1985.

<sup>37</sup> A título de ejemplo se citan los Real Decreto-ley 18/1981, Real Decreto-ley 9/1983, Real Decreto-ley 15/1984, y Real Decreto-ley 8/1985, todos ellos de medidas excepcionales para aprovechamiento de los recursos hidráulicos, el Real Decreto-ley 1/1995 que arbitra medidas de carácter urgente en materia de abastecimientos hidráulicos, etc.

<sup>38</sup> Artículo 24 de la Directiva marco de aguas.

<sup>39</sup> Artículo 129.25 de Ley 62/2003.

<sup>40</sup> Real Decreto 907/2007.

<sup>41</sup> Artículos 2 y 172 TCE y artículo II-97 TC.

<sup>42</sup> Artículo 6 TCE y artículo II-97 TC.

agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal<sup>43</sup>.

Los fines de la nueva política de aguas son la protección y el uso sostenible de las aguas y los ecosistemas asociados, para lo que establece obligaciones de prevención, conservación y restauración de los ecosistemas acuáticos, así como de reducción y supresión de la contaminación. Como objetivos concretos destacan lograr el buen estado de las aguas a más tardar en 2015; garantizar el suministro suficiente de agua en buen estado para el uso sostenible, equilibrado y equitativo; paliar los efectos de las inundaciones y sequías; y lograr los objetivos de los acuerdos internacionales<sup>44</sup>.

Aunque la Directiva otorga a los Estados libertad de elección de los medios para alcanzar estos fines y objetivos concretos, si establece una armonización de los cauces para conseguirlos: los objetivos medioambientales, la planificación hidrológica (plan hidrológico de cuenca, programas de medidas y seguimiento) participativa y una recuperación de los costes<sup>45</sup>.

### **Los objetivos medioambientales**

Los «objetivos medioambientales»<sup>46</sup> son metas que vienen a concretar y poder plazo a los fines de la Directiva marco del agua.

El modelo de planificación y gestión configurado por la Directiva a través de los objetivos medioambientales supone un cambio sustancial respecto del modelo de planificación hidrológica preexistente en el Derecho español. Mientras que la planificación anterior se centraba en la asignación y reservas de caudales a los distintos usos y usuarios, la planificación actual se ha de centrar en la protección y en su uso sostenible. Para que esta protección y uso sostenible no sean meros enunciados generales con difícil plasmación práctica, se articulan los objetivos medioambientales y los Programas de medidas y seguimiento. Este sistema dedica una especial atención a la consecución de resultados de manera que para cada cuerpo o masa de agua establece un diagnóstico y un objetivo de mejora para alcanzar su buen estado cuantitativo y cualitativo. El seguimiento también tiene una especial importancia en este sistema ya que de forma continua se comprueba si se están alcanzando los resultados que se esperaban, y si no consigue la mejora se exige la aplicación de nuevas medidas complementarias o adicionales.

Los Estados miembros tienen la obligación de conseguir estos objetivos medioambientales. Se trata de una obligación de resultado<sup>47</sup> en la que tienen el deber de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar su cumplimiento y el deber de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización<sup>48</sup>. El incumplimiento de estas obligaciones puede dar lugar a un proceso de infracción ante el Tribunal de Justicia<sup>49</sup> e incluso a la imposición de sanciones<sup>50</sup>.

El carácter vinculante de estos objetivos fue objeto de debate durante la tramitación de la Directiva entre el Parlamento Europeo y la Comisión que optaban por una redacción que no ofreciera dudas al respecto y el Consejo que pretendía expresiones condicionales<sup>51</sup>. El texto aprobado no ofrecer dudas sobre el carácter vinculante de estos objetivos concretos, como contrapartida en el precepto se recogen diversas excepciones a su cumplimiento entre las que se encuentra determinadas sequías.

### **Las excepciones de los objetivos medioambientales**

La obligación de alcanzar los objetivos medioambientales no es absoluta y existen determinadas excepciones a su cumplimiento. Estas excepciones se introdujeron durante la

<sup>43</sup> Considerando 1 Directiva 2000/60/CE.

<sup>44</sup> Artículos 1 y 4 Directiva 2000/60/CE.

<sup>45</sup> Considerando 9 y artículos 1, 9 y 14 Directiva 2000/60/CE.

<sup>46</sup> Artículo 4 de la Directiva 2000/60.

<sup>47</sup> Artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>48</sup> Artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>49</sup> Artículo 226 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>50</sup> Artículo 228 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>51</sup> Al encontrarse presente la discusión en casi la totalidad de los documentos interlocutorios del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión remito para su análisis a la información recopilada por el Observatorio legislativo del Parlamento Europeo cuya referencia de procedimiento es COD/1997/0067.

tramitación y, entre ellas, se atribuye a España la propuesta en el Consejo la excepción de cumplimiento en el caso de sequía o inundación. La representación española tal vez tuviera presente la condena no muy lejana del Tribunal de Justicia por la Directiva de aguas de baño en la que alegó como excepción de cumplimiento la sequía padecida<sup>52</sup>.

Es de interés señalar que del tratamiento de las excepciones se puede colegir que los intereses económicos y sociales están subordinados al interés ambiental de la protección salvo situaciones muy cualificadas. Pues sólo se reduce la intensidad de las obligaciones en los casos en que no existiendo alternativas, exista fuerza mayor, una inviabilidad técnica, económica o natural, un interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible<sup>53</sup>.

La interpretación y aplicación de de estas excepciones ha de realizarse de forma restrictiva para ser coherente con el respeto a la regla general que se exceptiona<sup>54</sup>. Ello lleva a la necesidad cumplir estrictamente todas y cada una de las condiciones establecidas para su aplicación.

Igualmente, en su interpretación y aplicación se ha de garantizar el efecto útil de la Directiva a través de asegurar las obligaciones de resultado que impone y delimitar, en función de ellas, el alcance de la libertad de elección de la forma y medios de llevarlas a cabo<sup>55</sup>. Así, los Estados miembros están obligados a no adoptar o mantener en vigor medidas, ni siquiera legislativas o reglamentarias, que puedan eliminar el efecto útil de las normas comunitarias<sup>56</sup>. La jurisprudencia entiende que aplicación de excepciones en el cumplimiento que no se atienen a la Directiva le priva de su efecto útil<sup>57</sup>.

En este sentido, los Estados miembros han de velar porque su aplicación no excluya de forma duradera o ponga en peligro el logro de los objetivos de la Directiva en otras masas de agua de la misma demarcación hidrográfica y esté en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medio ambiente<sup>58</sup>.

Por último, los Estados miembros deben tomar medidas para asegurarse de que la aplicación de las excepciones, al igual que cualquier otra medida, garantizan como mínimo el mismo nivel de protección que las normas comunitarias vigentes hasta la entrada en vigor de la Directiva marco del agua<sup>59</sup>.

En cualquiera de estos supuestos tiene la condición de excepción por lo que su interpretación ha de ser restrictiva y deberán cumplirse rigurosamente las condiciones establecidas para su aplicación<sup>60</sup>.

---

<sup>52</sup> El Tribunal de Justicia entendió que “El Gobierno español no ha proporcionado ninguna indicación precisa que pruebe, en cada una de las regiones afectadas, por una parte, el carácter excepcional de la sequía alegada y, por otra parte, la imposibilidad que de ella hubiere resultado para las autoridades de alcanzar la calidad mínima de las aguas de baño impuesta por la Directiva, a pesar de realizar esfuerzos adicionales. A este respecto, baste señalar, como lo hizo el Abogado General en el punto 28 de sus conclusiones, que una gran parte de las aguas de baño no conformes con las exigencias de la Directiva están situadas en el norte de España, zona que, según afirmaciones de la Comisión no rebatidas, resultó menos afectada por la sequía” (STJCE 12-02-1998, *Comisión contra España*, C-92/96, apartado 32, Rec. 1998 p. I-0505).

<sup>53</sup> Apartados 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 4 Directiva 2000/60/CE.

<sup>54</sup> La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha declarado que las excepciones deben interpretarse, en principio, de forma restrictiva. Véanse entre otras STJCE 19-09-2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917, apartado 49 y de 30-03-1993, *Thomas*, C-328/91, Rec. p. I-1247, apartado 8.

<sup>55</sup> STJCE 5-4-1979, *Ratti*, 148/78, p. 1642 y *Araceli Mangas Martín y Javier Liñán Noguera*, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Tecnos,

<sup>56</sup> STJCE 18-06-1998, *Comisión contra Italia*, C-35/96, Rec. p. I-3851, apartado 53.

<sup>57</sup> STJCE 14-07-1994, *Webb*, C-32/93, Rec. p. I-3567.

<sup>58</sup> Artículo 4.8 de la Directiva 2000/60/CE.

<sup>59</sup> Artículo 4.9 de la Directiva 2000/60/CE.

<sup>60</sup> La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha declarado que las excepciones deben interpretarse, en principio, de forma restrictiva. Véanse entre otras STJCE 19-09-2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917, apartado 49 y de 30-03-1993, *Thomas*, C-328/91, Rec. p. I-1247, apartado 8.

### **La sequía como excepción al cumplimiento de los objetivos medioambientales**

Con carácter previo al análisis de la sequía como excepción y sus efectos jurídicos es necesario afirmar que en el marco de la planificación establecida por la Directiva marco del agua, las respuestas a las situaciones de escasez y las sequías no excepcionales, han de estar integradas en el Plan hidrológico de cuenca y en sus Programas de medidas y seguimiento. Esta afirmación es el palmario correlativo del régimen jurídico de las sequías excepcionales que se analiza a continuación.

La sequía en determinadas condiciones puede constituir una excepción temporal en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva marco del agua, en especial de la obligación de prevenir todo deterioro adicional de los ecosistemas acuáticos y de la consecución de los objetivos medioambientales<sup>61</sup>.

La concepción de la Directiva parece responder al criterio de que las sequías constituyen un fenómeno periódico y por tanto previsible que debe integrarse en la planificación y gestión normal de las aguas, de forma no tienen porque poner en peligro el cumplimiento de los citados objetivos medioambientales. En otras palabras, si se van reduciendo los efectos antrópicos negativos sobre las aguas, la sequía no tiene porque detener dicha reducción. Esto supone que tendrán por tanto que adoptarse medidas más estrictas en los episodios de sequía. Por otra parte, determinadas condiciones ambientales de referencia como pueden ser los caudales ecológicos de un río o los niveles de disponibilidad de un acuífero deberán adaptarse a la circunstancia de sequía como deben adaptarse las tomas o extracciones de las distintas masas de aguas.

### **Las condiciones necesarias para aplicar la excepción de la sequía**

Como el resto de las excepciones a los objetivos medioambientales de la Directiva marco del agua, la excepción temporal en situaciones de sequía debe interpretarse de forma restrictiva y exige un riguroso cumplimiento de las condiciones establecidas.

Las condiciones establecidas en la excepción constituyen una garantía de que no se utiliza indebidamente y tratan de evitar un abuso contrario a los fines de la Directiva. Las condiciones vienen referidas a la caracterización de la sequía y a la adopción de medidas simultáneas y posteriores.

### **Condiciones de caracterización de la sequía**

Subyace en el establecimiento de estas condiciones de caracterización de la sequía al menos dos aspectos relevantes: la polisemia del término sequía, el abuso del que puede ser objeto esta excepción y la necesidad de garantizar el efecto útil de la Directiva. En cualquier caso, en lo que ahora interesa destacar es necesario determinar a través de condiciones concretas a qué realidad se refiere el legislador cuando habla de sequía, pues de ello puede depender el cumplimiento o incumplimiento de la norma comunitaria. Por otro lado, el efecto útil de la norma comunitaria debía de garantizarse con condiciones estrictas para que la excepción no corriera el peligro de convertirse en un cajón de sastre donde amparar cualquier incumplimiento.

En este sentido es de interés traer a colación el concepto de sequía construida elaborado por Antonio Estevan quien llama la atención sobre el hecho de que lo que denominamos con frecuencia sequía no es otra cosa que el estado al que nos ha llevado una política de aguas centrada en el continuo incremento de la disponibilidades de agua. Esta política ha generado demandas no suficientemente respaldada por la disponibilidad real de los recursos, lo cual ha supuesto una excesiva presión de los ecosistemas acuáticos y un correlativo aumento de nuestra vulnerabilidad ante cualquier reducción de las aportaciones naturales. En consecuencia, advierte dicho autor, es necesario revisar las bases de la planificación hidrológica, en especial respecto de las disponibilidades que nos brindan los ecosistemas, hoy sobrevaloradas, y proyectar nuestro uso bajo el principio de precaución<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Artículo 4.6 y 11.5 de la Directiva 2000/60.

<sup>62</sup> Antonio Estevan Estevan conferencia en la Universidad de Sevilla el 23-11-2005.

La condición tal vez más importante es que la sequía ha de deberse «a causas naturales o de fuerza mayor»<sup>63</sup>. Esta condición pretende impedir que una sequía causada por las actividades humanas justifique el deterioro temporal de los cuerpos o masas de agua. Pero distinguir las causas de la sequía no siempre es fácil y claro. Para realizar esta distinción es esencial contar con un conjunto de indicadores cuyos datos no se vean influidos directamente por la acción antrópica. Por ejemplo, el nivel de agua que tiene un embalse o el nivel piezométrico de un acuífero depende directamente de la acción humana en su gestión por lo que no puede considerarse en sí mismo como un indicador adecuado para mostrar la causa natural de una sequía, sin perjuicio de que sea un indicador de escasez muy útil para la gestión. Es necesario por tanto revisar los indicadores existentes y diferenciar aquellos que muestran exclusivamente fenómenos climatológicos naturales, de los que muestran situaciones de escasez en las que tienen capacidad de influir los seres humanos. Así en base a los indicadores de fenómenos climatológicos naturales se podrá determinar jurídicamente si la sequía tiene origen natural o no.

La Directiva califica también la sequía como «prolongada»<sup>64</sup> pero no expresa el alcance de su continuidad en el tiempo. Cuando en el lenguaje común se dice que una sequía es prolongada se está tomando como elemento de comparación o referencia la duración frecuente de las sequías. Una sequía sería prolongada en la medida en que su persistencia o duración fuera infrecuente. Para hallar el umbral de frecuencia que nos permita determinar si estamos ante una sequía prolongada o no, habría que acudir a la estadística de ocurrencia en la Demarcación hidrográfica. En cualquier caso y como primera aproximación, parece lógico que en el clima mediterráneo una sequía prolongada siempre dura más de un año hidrológico.

La sequía ha de ser además «excepcional o que no haya podido preverse razonablemente»<sup>65</sup>. Una sequía excepcional es aquella que se aparta de la regla general, lo que suele ocurrir cuando tiene una duración o intensidad infrecuentes. Una sequía que no es previsible razonablemente es aquella cuya ocurrencia es improbable, es decir una sequía que dada la frecuencia con la que vienen produciéndose en determinado lugar y período de tiempo, es difícil que tenga lugar. Parece que en ambos conducen a una sequía infrecuente y por tanto excepcional y de difícil previsión. Sin embargo para poder establecer un umbral a partir del cual se considere una sequía infrecuente en una determinada Demarcación hidrográfica es necesario contar con un análisis histórico de recurrencia. En cualquier caso y también como primera aproximación, parece lógico que una sequía excepcional y de difícil previsión puede ser la que tiene un período de retorno de cincuenta años<sup>66</sup>.

La sequía y las condiciones que ha de reunir para caracterizar la excepción comentada han de estar además recogidas de forma previa y expresa en el Plan hidrológico de cuenca, así como los indicadores y por ende los criterios a tomarse en consideración<sup>67</sup>. Téngase en cuenta que, al menos, hay dos criterios que deben tomarse en consideración por una parte que la evolución de cambio climático constituye y la influencia que pueda tener sobre la escasez y la sequía, y por otra parte la aplicación rigurosa del principio de precaución ambiental.

En suma, el único tipo de sequía que puede justificar un deterioro temporal de los cuerpos o masas de aguas es aquella que conforme a los indicadores y umbrales específicos y preestablecidos en el Plan hidrológico de cuenca se determine y declare que es de origen natural y tiene una duración e intensidad infrecuentes e imprevisibles en el clima de la Demarcación hidrográfica.

### **Condiciones de adopción de medidas**

Además de las condiciones señaladas sobre las características de la sequía, la Directiva marco del agua también establece condiciones de carácter operativo para considerar que la respuesta ante

<sup>63</sup> Artículos 4.6 de la Directiva 2000/60/CE y 38.1 del Real Decreto 907/2007.

<sup>64</sup> Artículos 4.6 de la Directiva 2000/60/CE y 38.1 del Real Decreto 907/2007.

<sup>65</sup> Artículos 4.6 de la Directiva 2000/60/CE y 38.1 del Real Decreto 907/2007.

<sup>66</sup> Ver: María Fernanda Pita López, Recomendaciones para el establecimiento de un sistema de indicadores para la previsión, el seguimiento y la gestión de la sequía, en AAVV, La sequía en España. Directrices para minimizar su impacto, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007, pp. 107-129.

<sup>67</sup> Artículo 4.6.b de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.b del Real Decreto 907/2007.

la sequía puede justificar el deterioro temporal del estado de las aguas. Subyace también en el establecimiento de estas condiciones operativas la necesidad de garantizar el efecto útil de la Directiva, garantizar con condiciones estrictas que la excepción no se utilice de manera inadecuada o fraudulenta para amparar incumplimientos injustificados.

El objetivo de estas condiciones operativas se proyecta sobre los distintos aspectos de la protección ambiental, es decir la prevención de nuevos deterioros y la protección y mejora del estado de los ecosistemas. Así encontramos la obligación de adoptar las medidas de carácter preventivo para las masas de agua afectadas o en riesgo de estarlo y medidas de recuperación de las ya afectadas.

La norma exige que se adopten todas las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose el estado de las masas de aguas y se ponga en peligro el logro de los objetivos de la Directiva en otras masas de agua no afectadas por esas circunstancias<sup>68</sup>. Se trata de una condición coherente con el principio de prevención ambiental del Derecho comunitario<sup>69</sup>, recuérdese también que el objeto de la Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas que «prevenga todo deterioro adicional» del estado de los ecosistemas acuáticos y los terrestres y humedales directamente dependientes<sup>70</sup>. El alcance de esta condición comparte su rotundidad con el citado principio en la Directiva pues se refiere a «todas» las medidas factibles, es decir que si existe alguna medida que era susceptible de adoptarse y no se contempló para su realización se estaría incumpliendo esta condición legal. Para determinar qué medidas tienen la condición de «factibles» o susceptibles de hacerse hay que recordar que la Directiva marco del agua distingue entre medidas básicas, complementarias y adicionales<sup>71</sup> y dedica incluso un anexo a listar dichas medidas<sup>72</sup>, por tanto en la determinación de las medidas factibles habrá que incluir en todo caso las citadas. Como límite, la Directiva impone que las medidas elegibles no deben poner en peligro la recuperación de la calidad de las masas de agua una vez que hayan cesado las circunstancias que motivaron su adopción. En lo que se refiere al tiempo de reacción, aunque la Directiva no lo diga expresamente, la lógica lleva a concluir que es necesaria una adopción pronta, utilizando el menor tiempo posible pues la tardanza en la reacción y adopción de medidas suele abocar a un incremento costes desproporcionados.

Igualmente exige la Directiva que se adopten, tan pronto como sea razonablemente posible, todas las medidas factibles para devolver la masa de agua a su estado anterior a los efectos de dichas circunstancias<sup>73</sup>, en este caso responde la condición a la obligación de restauración o mejora de las aguas y ecosistemas asociados establecida como objeto o fin de la Directiva<sup>74</sup>. Respecto de la condición de factibles de las medidas y demás circunstancias le es aplicable la interpretación realizada para las medidas preventivas.

La Directiva marco del agua también exige que las medidas que deban adoptarse en estas circunstancias excepcionales se incluyan en el Programa de medidas<sup>75</sup>. Cabe preguntarse si es posible adoptar una medida aunque no esté recogida en el Programa de medidas preestablecido, la Directiva no excluye esta posibilidad luego si está justificada su adopción y cumple todas las condiciones aplicables podría adoptarse y de forma simultánea o sucesiva promover su inclusión en el correspondiente Programa de medidas.

En lo que concierne al ámbito territorial de las medidas a adoptar, la Directiva marco del agua tiene también un criterio preventivo ya que incluye tanto a los cuerpos o masas de agua que ya se encuentran afectadas como a aquellas masas de agua que no están afectadas aún pero pueden llegar a estarlo<sup>76</sup> y con ello se las ponga en peligro de no alcanzar los objetivos medioambientales.

<sup>68</sup> Artículo 4.6.a de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.a del Real Decreto 907/2007.

<sup>69</sup> Artículo 174.2 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>70</sup> Artículo 1 de la Directiva 2000/60/CE.

<sup>71</sup> Artículo 11 de la Directiva 2000/60/CE.

<sup>72</sup> Anexo VI de la Directiva 2000/60/CE.

<sup>73</sup> Artículos 4.6.d de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.d del Real Decreto 907/2007.

<sup>74</sup> Artículo 1 y 4 de la Directiva 2000/60/CE.

<sup>75</sup> Artículos 4.6.c de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.c del Real Decreto 907/2007.

<sup>76</sup> Artículos 4.6.a de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.a del Real Decreto 907/2007.

En relación a extensión temporal de su aplicación, recuérdese que la obligación de adoptar medidas de protección es de carácter dinámico y por tanto no responde a un único momento sino a un proceso de aplicación y seguimiento que exige la adopción de todas las medidas adicionales que resulten necesarias a raíz de la revisión anual de los efectos de la sequía<sup>77</sup>. Las medidas adicionales habrán de cumplir con las mismas condiciones que las ya adoptadas.

Finalmente otra condición establecida en la Directiva es la de realizar una evaluación ex post de la sequía para revisar anualmente los efectos de las circunstancias que sean excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente<sup>78</sup> y preparar el resumen de los de los efectos producidos por esas circunstancias y de las medidas que se hayan adoptado o se hayan de adoptar para incorporarlos en la siguiente actualización del Plan hidrológico de cuenca<sup>79</sup>.

### **Condiciones de información y participación pública**

Existe una serie de obligaciones en materia de medio ambiente de acceso y divulgación de la información, participación pública en la toma de decisiones y tutela judicial de esos derechos recogida en el Convenio de Aarhus de 1998<sup>80</sup> que ha sido concretada en el Derecho comunitario<sup>81</sup> y en el Derecho español<sup>82</sup>. Estas obligaciones son aplicables en la materia objeto de este estudio.

Pero además de estas obligaciones generales, la Directiva marco del agua establece expresamente que «los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva»<sup>83</sup> esta obligación viene a reforzar las exigencias generales y hace necesario involucrar a todas las partes interesadas, ya sea por intereses generales como la protección ambiental o por intereses económicos particulares como el de los usuarios.

La participación activa en las crisis de sequía es un aspecto fundamental por diversos motivos. La contención que se imponen voluntariamente los propios usuarios o consumidores puede ser más eficaz que la impuesta de forma coercitiva como los cortes en el suministro. Pensemos que en la crisis de sequía de Barcelona en el 2008 los ahorros realizados por la ciudadanía en agua facturada han llegado un veintiocho por ciento. La involucración de los interesados y del público en general desde el principio de la crisis, cuando aún están abiertas todas las posibilidades, tiene un carácter pedagógico que evita o disminuye los conflictos en la adopción de medidas conflictivas y permite incorporar alternativas inviables inicialmente, como puede ser la utilización para el abastecimiento de aguas residuales regeneradas.

Pero esta participación activa debe preverse en la planificación de forma gradual y progresiva al igual que el resto de medidas a implementar por la Administración pública. Puede ser de carácter sectorial inicialmente siempre que las propuestas finales se produzcan en reuniones de carácter intersectorial, donde el debate de los distintos actores les puede llevar a asumir una mayor responsabilidad de lo público, de lo colectivo. Debe contemplar tanto la diagnosis como la prognosis, el conocimiento y debate sobre la situación actual como de los escenarios más negativos y su probabilidad. Las partes interesadas deben poder acceder a todos los datos y los programas de simulación necesarios para repetir los cálculos de los escenarios posibles. Es necesario que las percepciones de las partes interesadas puedan ser conocidas de debatidas públicamente.

Un ejemplo de interés sobre la participación progresiva de los distintos agentes implicados en la adopción de medidas lo encontramos para los abastecimientos urbanos en el concebido por Francisco Cubillo para el Canal Isabel II.

<sup>77</sup> Artículo 4.6.d de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.d del Real Decreto 907/2007.

<sup>78</sup> Artículo 4.6.d de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.d del Real Decreto 907/2007.

<sup>79</sup> Artículo 4.6.e de la Directiva 2000/60/CE y 38.2.e del Real Decreto 907/2007.

<sup>80</sup> Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, Instrumento de ratificación de 15-12-2004, BOE 16-02-2005.

<sup>81</sup> Ver: Reglamento (CE) 1367/2006, Reglamento (CEE) 1210/90, Directiva 2003/4/CE y Directiva 2003/35/CE.

<sup>82</sup> Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), BOE 19-07-2006.

<sup>83</sup> Artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE.

### **Conclusiones**

La nueva política de aguas establece como prioridad la protección y uso sostenible de las aguas y los ecosistemas asociados, prioridad que se concreta en los objetivos medioambientales que deben informar la planificación y gestión para prevenir y paliar los efectos de la sequía.

El sistema de planificación y gestión de la nueva política de aguas exigen la integración de las situaciones de escasez hídrica previsibles conforme al principio de precaución, ya sea por razones climáticas, económicas o sociales. Para ello es importante que no se sobrevaloren los inventarios de recursos, ni infravaloren los caudales ecológicos los niveles de disponibilidad de las aguas subterráneas. Las situaciones de escasez previsibles no pueden justificar ningún deterioro temporal del estado de las masas de agua.

La planificación para prever y paliar los efectos de una sequía excepcional o que no haya podido preverse razonablemente, debe tener como referencia unos indicadores que permitan diferenciar de la forma lo más clara posible la incidencia de las causas naturales y humanas en los efectos de la sequía. Igualmente deben recoger del Programa de medidas aquellas que puedan tener una mejor relación coste eficacia para alcanzar los objetivos de garantía de abastecimiento y protección ambiental.

Sólo las sequías de origen natural y carácter excepcional por su duración e intensidad que, por tanto, no han podido preverse razonablemente justifican que se produzca un deterioro temporal del estado de las masas de agua siempre que se hayan adoptado las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose las masas de aguas afectadas o en riesgo de estarlo, o se ponga en peligro el logro de los objetivos medioambientales.

La adaptación de la Directiva marco del agua realizada se ha producido no con la Ley 62/2003 sino con el Reglamento de planificación aprobado por Real Decreto 907/2007 pero aún es necesaria una adaptación legislativa para adecuar el Derecho español en aspectos como la prioridad incondicionada de los abastecimientos respecto de los objetivos medioambientales (caudales ecológicos y niveles de disponibilidad de las aguas subterráneas) para condicionar dicha prioridad a las condiciones establecidas por la Directiva.

Es necesario cubrir las lagunas informativas sobre los derechos, usos y consumos reales y actualizados de las aguas. Esta base informativa debe incluir y distinguir aquellos usos y consumos que no cuentan con derechos que les amparen. La información debe ser accesible y divulgarse en Internet a través del Sistema integrado de información del agua (SIA). Ello permitirá una gestión más transparente y eficiente en las situaciones de escasez o sequía.

Es igualmente necesario que los planes especiales y de emergencia ante situaciones de sequía se rediseñen y estructuren para integrarse en los futuros Planes hidrológicos de cuenca. Las medidas que se establezcan estos instrumentos de planificación deberán evaluarse en la misma forma que la Directiva exige para los Programas de medidas de los que formarán parte. Entre las medidas a contemplar por estos planes se encuentran las de protección ambiental que determinaran de forma concreta y progresiva una adaptación las necesidades ambientales en los distintos grados de intensidad de sequía, unas medidas de protección adecuadas a dichas necesidades y unas medidas de restauración de su estado para el cumplimiento de los objetivos medioambientales una vez concluya la situación excepcional. Estos planes deberán establecer medidas concretas de fomento de la participación activa de las partes interesadas y del público en general, también de forma paralela a la intensidad